



16.12.2025

Mandat à l'administration (dispositions possibles concernant le maintien des droits acquis et la transition)

Rapport à la commission de l'économie et des redevances du
Conseil des États (CER-E)

1 Contexte et mandat

La commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (ci-après CER-E) s'est réunie le 29 août 2025 pour discuter du projet de modification de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (Extension de salaires minimaux inférieurs aux salaires minimaux cantonaux ; LECCT ; RS 221.215.311).

La CER-E a mandaté l'administration fédérale de lui soumettre un rapport et une proposition d'article de loi comprenant :

- a) une réglementation transitoire limitée dans le temps : pendant une période transitoire, les salaires minimaux cantonaux ne s'appliquent qu'aux contrats de travail qui ne sont pas soumis à un salaire minimal fixé par une convention collective de travail (CCT) étendue. Cette période transitoire limitée dans le temps dure jusqu'à l'expiration ordinaire de la CCT concernée, mais au maximum pendant deux ans ;
- b) une clause de maintien des droits acquis : à titre d'exigence cumulative, les salaires minimaux cantonaux en vigueur ne doivent pas être concernés par cette nouvelle disposition.

2 Lois cantonales sur le salaire minimum

À l'heure actuelle¹, cinq cantons (NE, JU, GE, TI et BS) ont adopté une loi sur le salaire minimum. Seuls les cantons de Neuchâtel et de Genève ont prévu que le salaire minimum cantonal l'emporte sur les salaires minimaux convenus dans les CCT étendues, pour autant qu'il soit supérieur à ces derniers. Les cantons du Jura, du Tessin et de Bâle-Ville ont, quant à eux, consacré dans leur réglementation la primauté des salaires minimaux fixés dans les CCT étendues.

La proposition formulée ci-dessus (ch. 1) vise uniquement les dispositions cantonales qui entreraient en vigueur après la modification de la LECCT proposée. En outre, elle ne concerne que les réglementations qui prévoiraient qu'un salaire minimum cantonal supérieur l'emporte sur les salaires minimaux convenus dans les CCT étendues (c'est actuellement le cas dans les cantons de Genève et de Neuchâtel).

¹ État : novembre 2025.



3 Proposition d'article de loi

Ce sont les cantons qui sont compétents pour déterminer le champ d'application ainsi que les dispositions transitoires de leurs lois cantonales. Tous les cantons qui ont édicté une loi sur le salaire minimum ont défini son champ d'application et ses règles transitoires². Pour qu'une disposition transitoire telle que proposée ci-dessus puisse s'appliquer, elle devrait figurer directement dans les lois cantonales sur le salaire minimum qui seraient adoptées à l'avenir.

Toutefois, étant donné que la Confédération ne peut ni compléter ni modifier les dispositions d'une loi cantonale, le mandat de la CER-E ne pourrait être exécuté que par l'introduction d'une règle de primauté dans la LECCT. Les dispositions viendraient limiter la portée de la proposition du Conseil national concernant l'art. 1, al. 4 (adoptée lors de sa session du 17 juin 2025)³ et pourrait avoir la teneur suivante :

Variante 1 :

	<i>Art. 1, al. 4, LECCT (nouveau)</i>
En général	⁴ Les clauses sur le salaire minimum d'une convention collective étendue l'emportent sur les dispositions de droit cantonal qui lui sont contraires durant la durée de validité de cette convention collective, mais au maximum pendant deux ans. Cette règle s'applique uniquement aux réglementations cantonales sur le salaire minimum qui sont entrées en vigueur après l'entrée en vigueur de cet article.

Variante 2 :

	<i>Art. 1, al. 4, LECCT (nouveau)</i>
En général	⁴ Les clauses sur le salaire minimum d'une convention collective étendue l'emportent sur les dispositions de droit cantonal qui lui sont contraires durant la durée de validité de cette convention collective, mais au maximum pendant deux ans.
	<i>Art. 19 (nouveau)</i>
Règle transitoire	L'art. 1 al. 4 s'applique uniquement aux réglementations cantonales sur le salaire minimum qui sont entrées en vigueur après l'entrée en vigueur de cet article.

² Art. 32a ss et 76 LEmpl (NE) ; art. 2, 3 et 11 LSM (TI) ; art. 3 et 6 Loi sur le salaire minimum cantonal (JU) ; art. 39i ss LIRT (GE), art. 2 et 9 MiLoG (BS).

³ Dans son message du 13.12.2024, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de modification de l'art. 2, ch. 4, LECCT, permettant d'étendre les clauses de CCT qui prévoient des salaires minimaux inférieurs à ceux inscrits dans les lois cantonales. Le projet ne règle pas la question de la primauté, laissée aux tribunaux. Lors de sa session du 17.06.2025, le Conseil national n'a pas seulement adopté le projet du Conseil fédéral, mais a également adopté la proposition de la CER-N visant à inscrire expressément dans la loi la primauté des clauses d'une CCT étendue relatives au salaire minimum (proposition d'art. 1, al. 4, LECCT).

--	--

Les variantes 1 et 2 ne présentent aucune différence quant à leur effet.

Afin que la sécurité juridique soit garantie dans le cadre de la mise en œuvre, il serait essentiel de définir concrètement ce que signifie l'expiration ordinaire de la CCT, notamment ce qui vaut en cas de reconduction tacite de la CCT ou lorsque les parties contractantes prorogent la CCT avant son expiration, car ces éléments ne se déduisent pas du texte de la proposition. Il faudrait également examiner où insérer ces définitions, la loi se limitant à régler les principes et une ordonnance n'existant pas.

Il convient également de relever que la nouvelle règle ne s'appliquerait que lorsque les clauses sur le salaire minimum de la CCT sont étendues.

4 Constitutionnalité

Il convient de souligner que l'introduction d'une règle de primauté, bien que limitée dans le temps et quant aux cantons concernés, serait contraire à plusieurs principes de l'ordre juridique garantis par la Constitution. Les motifs en l'espèce sont les mêmes que pour la motion 20.4738 Ettlin⁴. Donner la primauté aux salaires minimaux fixés dans les CCT étendues sur les lois cantonales en la matière est problématique du point de vue de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Les cantons sont en effet compétents, selon le Tribunal fédéral, pour adopter des mesures de politique sociale en matière de droit du travail qui s'insèrent dans la législation protectrice de droit public⁵. Le but de la proposition est en outre problématique du point de vue de la hiérarchie des normes, une CCT étendue étant de rang inférieur à une loi cantonale.

En outre, comme il l'a exposé en détail dans son message⁶, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas possible d'introduire une règle de primauté dans la LECCT car cela irait à l'encontre du champ d'application de la loi. En effet, la LECCT règle uniquement les conditions et les effets de l'extension. La Confédération n'a pas la compétence de régler la nature ou la place d'une CCT étendue dans le système du droit du travail, en déclarant une CCT étendue (resp. certaines dispositions de celle-ci) supérieure au droit public cantonal.

Partant, le seul moyen de mettre en œuvre la proposition formulée ci-dessus (ch. 1) de manière cohérente avec l'ordre juridique suisse est de modifier la Constitution (Cst. ; RS 110). La proposition consisterait à modifier l'art. 110 Cst., en y introduisant une disposition générale donnant la compétence à la Confédération de légiférer sur la primauté des clauses d'une CCT étendue relatives au salaire minimum sur le droit cantonal. Sur la base de cette disposition constitutionnelle, la Confédération pourrait édicter une telle disposition. Cette modification amènerait à insérer une exception aux compétences cantonales en matière de politique sociale dans le domaine du droit du travail directement dans la Constitution.

⁴ Message du Conseil fédéral du 13.12.2024, ch. 1.2, p. 4 ; MAHON, Salaire minimum cantonal et conventions collectives étendues : l'étonnante histoire de la motion *Ettlin*, Newsletter DroitDuTravail.ch du 24 octobre 2024, p. 34.

⁵ ATF 143 I 403, consid. 7.5.3.

⁶ Message du Conseil fédéral du 13.12.2024, ch. 1.2.1, p. 4 et ch. 2.3, p. 9-10.

Dans ce contexte, il convient de rappeler l'avis du Conseil fédéral concernant une éventuelle modification de la Constitution⁷ : s'il ne remet nullement en cause l'importance du partenariat social et des CCT étendues pour le marché du travail suisse, le Conseil fédéral estime que l'introduction dans la Constitution d'une faculté des partenaires sociaux de déroger au droit cantonal va très loin. Une telle modification, bien que limitée dans le temps, aurait des répercussions importantes et fondamentales sur les compétences des cantons et des partenaires sociaux en matière de politique sociale, de politique économique et de politique du marché du travail. Il convient également de noter que seules les nouvelles lois cantonales qui prévoiraient la primauté du salaire minimum cantonal si ce dernier est plus élevé seraient visées par la modification. En outre, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné, les cantons ne peuvent fixer des salaires minimaux cantonaux que si ces derniers sont destinés à couvrir les besoins vitaux, c'est-à-dire si leur montant se situe à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assistance sociale. La plupart des salaires minimaux fixés dans les CCT étendues allant au-delà des salaires minimaux cantonaux, ce sont surtout ceux des travailleurs peu ou pas qualifiés dans les branches à bas salaires qui seraient concernés.

La conclusion en l'espèce est la même que pour la motion 20.4738 Ettlin. En l'absence d'une révision constitutionnelle, la mise en œuvre de cette proposition constituerait une atteinte aux compétences cantonales existantes et reconnues – par le Tribunal fédéral, mais aussi par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale elle-même – et, dès lors, une atteinte à la souveraineté des cantons et au fédéralisme. Une modification de la Constitution n'est toutefois pas souhaitée pour les raisons exposées ci-dessus.

⁷ Message du Conseil fédéral du 13.12.2024, ch. 1.2.1, p. 5-6.